

Стефан Кройцбергер,
Сабине Грабовски, Ютта Унзер

Внешняя политика России: от Ельцина к Путину

Предисловие к русскому изданию

Внимание авторов предлагаемых исследований сосредоточено на анализе внешней политики Москвы после распада Советского Союза, то есть с момента перехода от советской внешней политики к российской. При этом познавательный интерес данных статей заключается не только в проработке основных линий внешней политики, которые стали определяющими для президента Бориса Ельцина после самоликвидации СССР в 1991 году. Не менее интересно было проследить продолжение этого курса в современной России при преемнике Ельцина — Владимире Путине, исследовав на этом фоне конкретные примеры последовательности этих линий и отклонений от них.

Настоящий сборник статей прежде всего должен дать русскоязычным читателям возможность познакомиться с различными представлениями западных специалистов о внешней политике Москвы, причем речь идет не о «моментальных снимках», а об охвате целого десятилетия, представляющего собой в то же время целую эпоху — эпоху Ельцина, окончание которой, связанное с переходом власти к Владимиру Путину, является (по крайней мере формально) новым началом. Насколько изменились и изменились ли вообще при этом новом главе российского государства содержание, программы, концепции, параметры внешней политики, — это и пытаются установить авторы в своих выводах.

Этот книгоиздательский проект был в основном завершен до того, как исламские фанатики предприняли 11 сентября 2001 года свои коварные террористические атаки на Америку. Однако происшедший в результате этого и с тех пор многократно упоминавшийся исторический перелом в системе межгосударственных отношений отнюдь не означает (как будет еще показано), что содержащиеся в этой публикации вопросы, анализы и данные следует считать нуждающимися в частичном, а то и в основательном пересмотре.

Когда через несколько дней после трагических событий в Нью-Йорке и Вашингтоне Владимир Путин без промедления примкнул к международной коалиции по борьбе с терроризмом, западный мир отнесся к российскому президенту с глубоким уважением. Вскоре после этого, в своей речи в немецком бундестаге, Путин объявил об окончании «холодной войны», и это вызвало настоящую бурю восторга не только среди зачарованно

внимавших ему парламентариев, но и в немецкой прессе: «Путин присоединяется к Западу», — гласил, например, заголовок в газете «Ди Цайт» от 11 октября 2001 года. Ее московский корреспондент Михаэль Туманн полагал, что может в связи с этим констатировать предстоящий в ближайшем будущем радикальный поворот в российской внешней политике, и выразил это такой эйфорической формулировкой: «Против террористов — вместе с американцами и по возможности в НАТО»¹.

Однако для такого преувеличенного оптимизма пока вряд ли есть достаточные основания. Самые последние события во внутренней и внешней политике путинского государства более чем ясно свидетельствуют о том, что в отношении политических действий нового хозяина московского Кремля по-прежнему уместен скепсис. Огромные внутренние проблемы, прежде всего бедственное положение страны в области экономики, российский президент явно рассчитывает преодолеть с помощью рыночноэкономических рецептов и реформаторских подходов. Он уже дал ход соответствующим законопроектам и инициативам, которые должны (в случае своего успеха) освободить экономику от унаследованных ею оков². В политической же сфере Путин все больше обращается к испытанным методам и средствам, в основном вытасненным из сундука с советским реквизитом и все явственнее напоминающим о том, что его подготовка к жизни в обществе в течение десятилетий происходила под крышей КГБ. При наблюдении за тем, как Путин пытается вывести свою страну из тупика, в который зашли реформы, с помощью централизации власти, исторические реминисценции седой советской старины возникают сами собой. Контроль сверху — таков принцип его внутривластной деятельности, откровенно отражающийся в усилении спецслужб, прокуратуры или, к примеру, налоговой полиции.

Этот процесс реставрации, на глазах превращающий Россию в государство, обращенное вспять, сопровождается санкционированным президентом грубым наступлением государственных органов на последние независимые российские СМИ, позволяющие себе критиковать систему³. Ко всему этому добавляется реставрационная государственная идеология, отмеченная все более явственными признаками ура-патриотизма: она прославляет прежде всего технические и научные достижения советского периода, практически обходя молчанием проблемные аспекты сталинизма и советского империализма, репрессивный характер КГБ⁴.

С учетом всего этого мнимо новой российской внешней политике подобает особая функция. Президент сознательно использует ее для повышения своей популярности на Западе и одновременно — для отвлечения внимания от тревожных внутренних процессов и изменений в России. Незамедлительное присоединение к так называемой антитеррористической коалиции нельзя рассматривать лишь как акт международной солидарности. Оно совсем не обязательно свидетельствует о безоговорочном согласии с западным международным сообществом, ибо мотивы, побудившие Москву к проведению такой политики, явно не лишены двусмысленности. Так, российский президент не только умело использовал благоприятное для себя стечение обстоятельств и возникший на этой почве

¹ M.Thumann. Putin tritt dem Westen bei // Die Zeit. — 2001. — 11 Oktober. — S.15.

² См., например: R.Götz. Zehn Jahre Wirtschaftstransformation in Russland — und der Westen // Osteuropa. — 2001. — N 11/12. — S.1286-1304.

³ E.Siegel. Politik der Angst. Russland ist unter Präsident Putin auf dem Weg in eine neue Ära der Restauration // Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung. — 2002. — 27 Januar. — S.8; J.R.Mettke. «Zeit der Ernte» // Der Spiegel. — 2002. — N 5. — S.132-135.

⁴ G.Dilgenskiy. Putin und die russische Demokratie // Osteuropa. — 2001. — N 6. — S.647-656.

международный антитеррористический консенсус, чтобы обеспечить себе большую свободу действий в чеченской войне и узаконить акции, проводимые российской армией в Чечне, но и почти заставил замолчать западных критиков поведения России в этой мятежной кавказской республике. Поддержка, которую Москва сейчас извлекает из борьбы с террором, в значительной степени влияет также на ее будущее политическое положение на Северном Кавказе, где Россия теперь целеустремленно старается под прикрытием международного кризиса отвоевать свои внешнеполитические позиции, то есть постепенно вернуть себе то мировое значение, которое она все больше утрачивала после заката СССР⁵.

Отсутствие коренных изменений в курсе российской политики по отношению к Западу подтверждается, однако, не только этим. Так, маловероятно, что борьба с радикальным исламским терроризмом надолго станет связующим звеном в отношениях между США и Россией. Ведь даже по немаловажному вопросу о том, кто, кроме Бен Ладена и Талибана, поддерживает международный террор, в Вашингтоне и Москве высказываются порой весьма противоречивые мнения. В то время как США хотят включить в число бойкотлируемых стран также Сирию, Иран, Ирак и Ливию, Кремль под руководством президента Путина проводит политику, очень мало напоминающую совместную линию по борьбе с терроризмом, ибо Российская Федерация упорно старается расширить и активизировать свои многолетние дружественные связи и сотрудничество с этими странами. Например, несмотря на то обстоятельство, что из государственного бюджета Ирана финансируются фундаменталистские террористические организации, в Бушире с помощью России не только строится первая атомная электростанция, но и планируется строительство второй.

Что касается Ирака, то российские политики по-прежнему продолжают требовать ослабления или даже отмены международных санкций, введенных против Багдада после войны в Персидском заливе. Вашингтон же, под впечатлением антитеррористической войны, хотел бы, напротив, усилить действие этих санкций и делает явную ставку на военные средства, добиваясь, в частности, объявления Ирака зоной запрета на полеты⁶.

Преодолевать сохраняющиеся внешнеполитические противоречия предстоит не только в этой связи. Порой несоответствие между внешнеполитической риторикой и практикой проявляется и на европейской сцене — например, в отношении Польши. Еще за несколько дней до начала официального визита Владимира Путина в Польшу складывалось впечатление, что отношения между Москвой и Варшавой будут поставлены на новую, конструктивную основу. Разочарование, однако, наступило быстро: ни по одному из спорных вопросов — будь то газ, право рыбной ловли или признание Россией допущенной в прошлом несправедливости и компенсация за нее — так и не было достигнуто взаимопонимания.

Поэтому, учитывая все еще тяжелое бремя истории, промежуточный баланс российско-польских отношений выглядит более чем скромно. Томас Урбан, польский корреспон-

⁵ Подробнее об этом см. здесь же: Р.Петер, К.Вагнер. Россия и «борьба с терроризмом». Солидарность с Западом в обмен на «свободу действий» на Кавказе? — С. 275; M. Wehner. Tschetschenien ist nicht Afghanistan. Wie Russland Unvergleichbares miteinander vergleicht // Frankfurter Allgemeine Zeitung. — 2002. — 25 Januar.

⁶ I.Manteufel. Gemeinsam gegen Bin Laden und die Taliban. Beginnt eine neue Ära in den russisch-amerikanischen Beziehungen? // <http://dw-world.de/german/0,3367,1499_A_273817_1_A,00.html>; U.Ulfkotte. Fluchtburg Libanon. Al Qaida und die Islamische Republik Iran unterhalten schon lange mehr als nur Gesprächskontakte // Frankfurter Allgemeine Zeitung. — 2002. — 6 Februar; Saddam zum «Dialog ohne Vorbedingungen» bereit // Frankfurter Allgemeine Zeitung. — 2002. — 6 Februar.

дент «Зюддойче цайтунг», метко сформулировал его, характеризуя макросиноптическую ситуацию между Москвой и Варшавой: «Незначительное потепление после периода холодов»⁷.

Вышеприведенные примеры непрерывности политической линии там, где решительные новые подходы уже считались само собой разумеющимися, пожалуй, доказывают, что несмотря на все, что делалось в мире после 11 сентября 2001 года, настоящий сборник с его вопросами и ответами по поводу российской внешней политики отнюдь не утратил своего значения и актуальности.

Уже автор первой статьи, Ханнес Адомайт, в своих размышлениях приходит к выводу, что основные концептуальные линии российской внешней политики представляют собой смесь элементов старого и нового мышления: будущее (скорее всего, ограниченное) сотрудничество Москвы с Западом вообще и с Европейским Союзом в частности, по его мнению, будет определяться изменившимися условиями и политической целесообразностью.

Роланд Гец считает, правда, экономические предпосылки и общую обстановку в России к началу нового тысячелетия более благоприятными, чем в 1990-е годы, однако усматривает и тормозящие факторы в однобокой сырьевой ориентации структуры производства и в недоразвитых общественных структурах.

Для Франца Вальтера (к сожалению, недавно умершего) военно-политические расхождения между Россией и Западом объясняются прежде всего тем, что в среде российской политической и военной элиты господствует устаревший геополитически-идеологический тип мышления и все еще отсутствует явственное дистанцирование от советского прошлого.

Среди действующих лиц российской внешней политики, по мнению Эберхарда Шнайдера, на первом месте, несомненно, стоит президент, радиус действий которого одновременно обуславливает простор, оставленный министру иностранных дел.

Программы реализации внешней политики в России предполагают, согласно Гансу Хеннингу Шредеру, согласование интересов участников государственной и экономической деятельности и тем самым узаконивают совместные действия внешнеполитического аппарата и представителей экономической элиты. Однако эта элита действует не как единое целое, а распадается на отдельные элементы с частными интересами, препятствуя таким образом более сильному влиянию экономики на политику.

Исследовав отношения России с международными организациями, Гюнтер Унзер приходит к выводу, что во взаимодействии с США в рамках ООН (точнее, Совета Безопасности, политическую влияние которого Россия активно старается возродить) Москва усматривает один из шансов повысить свой подпорченный международнополитический престиж: поддерживая США, Россия могла бы снова подняться до уровня великой державы, и это ее намерение и соответствующие усилия в значительной степени подтвердились после событий 11 сентября 2001 года.

⁷ Stunde der Pragmatiker // Süddeutsche Zeitung. — 2002. — 17 Januar. — S.4; Th.Urban. Polen und Russland gehen aufeinander zu // Süddeutsche Zeitung. — 2002. — 17 Januar. — S.8.

Франк Умбах считает, что и в российской политике в отношении НАТО силы и ресурсы следовало бы использовать не для конфронтации, а для ориентации на возможное сотрудничество — например, при проведении миротворческих операций или решении таких невоенных задач, как защита от катастроф или борьба с международной торговлей наркотиками.

Принципиальное изменение политической оценки европейского интеграционного процесса Петер В. Шульце усматривает в среднесрочной стратегии России по отношению к Европейскому Союзу, который теперь воспринимается ею не только как объединение с целью экономической кооперации. По мнению автора, Москва готова стать оборонно-политическим партнером ЕС, не отказываясь от своего независимого положения в Европе и своей дистанцированности от Евросоюза.

В своем отношении к СНГ, констатирует Ольга Александрова, Москва, похоже, отказалась от первоначальных целей реинтеграции под эгидой России и отныне делает ставку на двусторонние контакты. При этом возможный кризис старой системы в самих странах СНГ может оказаться выгодным с точки зрения российских интересов.

Свои отношения с соседями по СНГ — Украиной и Беларусью — Москва формировала тоже на удивление прагматично, ориентируя свою политику не на представления о желаемом, опирающиеся на былой статус великой державы, а на конкретные возможности и шансы. По мнению Иеронима Перовича, особенно наглядно показывают это российско-белорусские отношения: несмотря на заверения Минска в обратном, Москва не стремится (по экономическим причинам) к объединению с Беларусью, что, в свою очередь, способствует ослаблению опасений Украины, связанных с «имперскими амбициями» Москвы.

«Между “горячей войной” и “замороженными конфликтами”» — так называется статья Уве Хальбаха, посвященная политике России на Кавказе, которую характеризует взаимозависимость между «внутренним», так называемым «ближним» и «дальним» зарубежьем — сложная смесь различных спорных моментов и интересов: обе чеченские войны, которые Москва категорически считает своим внутренним делом, определили поведение России по отношению к Грузии и Азербайджану, а тем самым — и к таким внешним силам, как Турция и Иран, которые взяли на себя обязательство поддерживать независимость этих государств.

Отягощена проблемами для российской внешней политики и ситуация, связанная с центральноазиатскими республиками, констатируют в своей статье Биргит Брауэр и Бетте Эшмент. С одной стороны, слабость центральноазиатских государств и их страх перед любыми проявлениями «исламского фундаментализма» дают России шанс крепко привязать к себе Центральную Азию; с другой стороны, Россия совершенно не в состоянии выполнить, например, связанных с этим политических и экономических ожиданий и обещаний.

Как указывает Роджер Э. Канет, отношения между Россией и США колебались в течение последних десяти лет между двумя полюсами: от прямого сотрудничества (наиболее четко проявившегося в действиях против Ирака во время войны в Персидском заливе) до жесткого противостояния в таких вопросах, как расширение на Восток НАТО и ЕС и участие НАТО в войне в Югославии. Только террористические атаки на США 11 сентября 2001 года вновь склонили этот маятник в сторону политического сотрудничества на почве совместной борьбы с терроризмом.

Из статьи *Тани Вагензон* о российско-германских отношениях можно сделать вывод, что обе страны после объединения Германии пришли к новому прагматизму и Москва будет сотрудничать с Берлином в тех сферах, где интересы обоих государств пересекаются, то есть прежде всего в экономике: крупнейшая страна ЕС и крупнейший развивающийся рынок мира не могут не представлять интереса друг для друга. Расхождения же, как и в 1990-е годы, неизбежны там, где речь идет о европейской безопасности, а именно в вопросе о следующем раунде расширения НАТО на Восток.

На отношения России со странами Восточной и Центральной Европы накладывает отпечаток прежде всего прошлое. Очевидное и понятное дистанцирование бывших союзников от России и их ориентация на Запад ускорили процесс отторжения этого региона от Москвы. По мнению *Йоганнеса Баура*, снижение значения Восточной Европы для Москвы, происшедшее за последнее десятилетие, отразилось и в новой внешнеполитической концепции Российской Федерации. С точки зрения Москвы, решающим для позитивного развития двусторонних отношений будет то, что расширение ЕС фактически не только устанавливает новые границы (Шенгенский режим), но и способствует облегчению и углублению торговых контактов.

Свое исследование российской политики на Балканах в 1990-е годы *Петер Бонин* подытоживает такой фразой: «Балканы были важны для России, но Россия не была важна для Балкан». Москва явно чрезмерно сосредоточивалась на тех сферах, для которых располагала необходимым набором средств — в частности, для имитации великодержавной политики в противовес расширению атлантических структур, воспринимавшемуся как угроза. Вклад же России в разрешение конфликта в бывшей Югославии автор расценивает как незначительный.

Согласно *Роберту О. Фридману*, российскую политику в отношении стран Ближнего Востока в 1990-е годы определяла возрастающая экономическая и военная слабость Москвы, которая вследствие этого могла действовать в данном регионе только с оборонительных позиций. Приведенные в заключение исследования четырех стран очерчивают двусторонние отношения России с Ираном — важнейшим союзником Москвы на Ближнем Востоке, Ираком, столкнувшимся с самым явственным изменением курса российской политики, Турцией, вынужденной по-прежнему считаться с зигзагообразным курсом Кремля, и Израилем — страной, с которой Россия неожиданно завязала во многих областях более тесные контакты, чем те, что имели место во времена СССР.

Иоахим Глаубиц приходит в своей статье к выводу, что внешняя политика России в Азиатско-Тихоокеанском регионе столкнулась с дилеммой: из-за отсутствия правовой базы для защиты иностранных инвестиций и недостатка технических предпосылок российский Дальний Восток непривлекателен для иностранных инвесторов, а российская промышленность, со своей стороны, мало что может предложить динамично развивающимся странам этого региона, кроме военно-технической продукции.

На усилия Москвы отвоевать позиции, утраченные ее политикой в отношении стран «третьего мира», по мнению *Клауса Фриче*, накладывают ограничения международно-политические и внутренние факторы: создания стратегических союзов здесь ожидать не приходится, перспективы экономического сотрудничества тоже не слишком многообещающи, поэтому роль Москвы в этой сфере международной политики будет оставаться незначительной.

В своем обзоре десятилетия российской внешней политики *Кристоф Руайен* не мог обойти вниманием ее недостатки и ошибки, но им он противопоставил столь же оче-

видные ошибки и упущенные возможности западной политики в отношении России. На свой главный вопрос: «Существуют ли шансы на постепенное улучшение отношений России с развитыми странами — членами сообщества демократических государств?» — автор отвечает: «Да, если...», — и включает в число условий не только создание внутривнутриполитических предпосылок в России, но и поведение именно этого международного сообщества по отношению к России.

В своей статье, написанной после 11 сентября 2001 года, *Рольф Петер* и *Клаудиа Вагнер* пытаются понять, может ли солидарность с Вашингтоном, демонстративно проявленная Москвой перед лицом международной террористической угрозы, положить начало новой российской политике или же борьба с терроризмом используется Россией для легализации решения (часто насильственного) проблем в собственном доме.

В заключение хотелось бы выразить благодарность тем лицам и организациям, без чьей энергичной помощи и действенной поддержки не смогла бы выйти эта книга: всем двадцати трем авторам; Мемориальному фонду Клауса Менерта и Фонду Фридриха Эберта в лице Винфрида Шнайдер-Детерса, координатора Фонда в Тбилиси (Грузия), создавшим финансовые предпосылки для осуществления данного проекта; и наконец (*last but not least*)⁸ — издателю Игорю Гильбо, который вместе со своими сотрудниками обеспечил перевод, оформление и печать книги.

⁸ «Последний по порядку, но не по значению». — Прим. перев.